

# 中国加入 GATS 面对的法律问题及对策

□毛凌彦

《服务贸易总协定》(General Agreement of Trade in Services, 下称 GATS) 是世界各国于 1991 年对服务贸易的发展进行规范而制定的全球通行的多边规则。它是世界贸易组织 (英文简称 WTO) 规范体系的重要组成部分。中国走向市场经济的 20 年来, 一直努力“复关”、“入世”。GATS 的签定是我们加入 WTO 的关键突破口, 它使中国更强烈地意识到有步骤地推进服务业的对外开放, 促进国际服务贸易是促进中国经济发展, 改善中国产业结构的重要措施。在我国服务业还很幼稚的今天, 面对 GATS 的若干核心法律问题, 本文探讨对策如下。

## 一、GATS 中的最惠国待遇问题

GATS 在第二部分“一般责任与纪律”中对最惠国待遇 (Most - Favored Nation Treatment, 下称 MFN) 作了规定: 最惠国待遇是各缔约方应立即和无条件地给予他方服务和服务提供者以不低于其给予其它国家相类似服务和服务提供者的待遇。这一原则是多边贸易体制的基础。

虽然 GATS 已明确规定了 MFN 原则是无条件的 (unconditional), 但发达国家与发展中国家之间仍然存在着严重的分歧。以美国为首的一些发达国家强烈反对在某些领域承担无条件的 MFN 义务。他们认为无条件的 MFN 义务要求每个缔约方给予其他所有的缔约方都提供同等的待遇, 而不管其他缔约方对给最惠国的待遇如何的这种原则将产生不公平的“免费搭车”现象。这一现象将导致任何国家, 不论其市场是否开放, 均可享有发达国家市场开放的利益, 严

重影响发达国家的市场经济, 使各国逐渐丧失开放其市场的动力, 致使服务贸易自由化进程受到阻碍。他们主张: 为刺激缔约方争相开放市场必须实行有条件的 MFN 原则。他们的这一主张完全受其自身经济利益的驱使, 而较少考虑广大发展中国家的经济发展利益, 因此无法得到发展中国家的认同。广大发展中国家坚持 GATS 所规定的无条件 MFN 原则。

中国对于有条件或无条件的 MFN 原则的取舍, 应考虑到我国服务业发展的现状与发达国家之间存在着很大的差异, 在与发达国家的服务贸易谈判中, 中国明显处于不利的地位。无条件的 MFN 恰好能解决这一问题。无条件的 MFN 原则通过对缔约方提供一种普遍适用的规则, 降低谈判成本, 确保各国的服务提供者进入低成本的服务交易市场, 使外国的服务提供者免受东道国政策所施加的不利影响, 从而能使处于谈判中不利地位的中国获得贸易自由化的利益。美国等发达国家主张有条件的 MFN 原则, 要求服务业水平在国际市场上根本不具有竞争力的中国提供在经济上完全对等的价值交换, 否则便不能享受他们给予的 MFN 待遇, 这对中国来说是不公平的。服务业水平低下的中国能有多少的与发达国家完全对等的价值呢? 隐藏在互惠外表下的有条件的 MFN 原则实际上是不公平的。由此, 我们不难得出以下的结论: 中国作为发展中国家, 在当前服务业水平十分低下的情形下, 应该坚持 GATS 所规定的无条件的 MFN 原则。

## 二、GATS 中的市场准入问题

GATS 的市场准入 (Market access) 是指在服务贸易领域中, 一国通过实施各种法律和规章制度, 对其他国家的服务和提供者参与本国服务市场的宏观掌握和控制。

市场准入是在 GATS 原则的“特定义务承担”部分加以规定的, 也就是说市场准入原则与前述最惠国待遇不同, 它不是普通义务, 而是具体承诺的义务。具体地说, 市场准入必须通过各缔约国之间双边或多边的谈判达成协议后, 才能成为各国所承担的具体义务。这种规定一方面是考虑到各国经济发展水平和对服务贸易的管制程度存在着巨大差异, 另一方面可以通过市场准入的具体承诺使缔约方提供的 MFN 待遇的内容具体化和有形化。根据这一规定, 中国加入 GATS, 在市场准入方面必须考虑诸多问题。如: 中国应该将哪些产业部门列入中国的市场准入承诺表的问题, 中国应该对这些产业的其他缔约方的服务和提供者加以哪些限制条件, 以及如何逐步放宽这些限制的问题等等。中国在处理这些问题的时候, 必须考虑到我国的国情和已有的有关法律和政策的有关规定。

中国属于发展中国家, 在服务贸易领域的总体发展水平与发达国家相去甚远, 现行的法律政策与 GATS 的要求有相当大的距离。例如: GATS 第 16 条第 2 款第 f 项规定: 禁止对外国资本的参加, 限定其最高股权额, 或对个人的或累计外国资本投资额进行限制的措施。而我国国内法规定, 除了对于某些服务业 (如: 航空运输) 不允许外商控股而要由国有资产占主导地位外, 其他一些服务业 (如: 船舶代理、广告、批发等) 则不允许外商独资经营。中国要加入 GATS, 就必须面临如何解决上述市场准入领域国内立法与 GATS 规定之间差异的问题。我国国内立法的限制是出于对经济、安全等方面考虑, 可以通过 GATS 允许的承担义务的特定性对这些部门作出例外的规定。但是也应看到这些例外规定谈判的达成并非易事, 同时这些例外都有一定的时间限制。所以笔者认为通过 GATS 允许的特定性进行谈判, 只是权宜之计, 而非长久之策。从根本上说, 我国应该在市场经济条件下, 加快服务贸易的发展。同时在不损害我国经济主权和利益的前提下, 结合国情, 对国内立法中不符合 GATS 规定的部分进行合理调整, 加快服务贸易立法的进程, 使我国的服务贸易管理制度化、规范化, 从而实现中国服务业与国际接轨。

## 三、GATS 中的国民待遇问题

服务贸易领域的国民待遇 (National Treatment) 是指一缔约方对来自任何其他缔约方的服务和提供者, 在法律规章和管理方面给

予的待遇不低于该国的服务和提供者所享受的待遇。

国民待遇的范围是主张全面的还是有限制的国民待遇, 目前仍是一个有争议的问题。一些发达国家借口发展中国家的法律不健全, 主张在这些国家谋求超越本国国民的特殊利益, 即要求这些国家对外国的服务和提供者给予超国民待遇。这对发展中国家来说是非常不公平的, 遭到了发展中国家的强烈反对。发展中国家担心将国家待遇原则适用于服务贸易, 允许一切外国服务业与本国服务业在同等条件下竞争, 鉴于本国服务业发展的有限水平, 认为必定影响它们的对外贸易机制, 甚至影响整个国民经济发展。所以, 发展中国家主张将服务贸易领域的国民待遇原则规定为一种长远目标。目前 GATS 将国民待遇原则规定为一项具体承诺的义务, 允许各国在谈判的基础上确定其承担义务的程度。这一规定反映了这两种不同意见的折衷与调和。

中国目前的法律法规对外商在服务行业的投资给予的待遇与国民待遇的要求存在某些不一致之处。如: 表现超国民待遇的税收优惠制等。这些超国民待遇会造成国外与国内的服务和服务提供者之间不公平的竞争。加大二者间差距。会对发展水平本来就低的中国服务业施加更多的压力。同时那些暂时性的优惠对中国服务市场的开放会产生许多消极影响, 对国民经济的持续增长并无益处。因此, 我国应对有关规定逐步作出相应的调整与改进, 根据我国服务业发展现状, 逐步扩大对外国的服务和提供者给予国民待遇的范围, 缩小限制和例外保护的范畴等, 这些都是符合 GATS 逐步自由化原则的作法。我们可以根据我国服务业水平发展不一的现象将服务业进行一定的划线。比如对我国的饮食业、旅游业、娱乐业、咨询服务、工程承包等在国际上具有一定竞争力的服务业先实行国民待遇; 对于电讯业、民航业、保险业、金融业等尚未成熟的服务业暂不实行国民待遇; 而对于新闻、广播等涉及国家安全和机密的服务业则不实行国民待遇。

GATS 建立了世界上首套关于政府管制服务贸易中的有约束力的多边规则, 在国际经济关系中产生了巨大的影响。我国虽然还没有加入 WTO, 可以暂时不必承担 GATS 的义务, 但是我国加入 WTO 乃是大势所趋。因此, 我国在加入 WTO, 发展国际服务贸易的进程中, 必须对服务贸易适用的特殊性进行探讨研究, 对国内立法进行适合 WTO、GATS 规定的调整并加以完善, 使中国更早更好地汇入世界经济一体化、贸易自由化的大潮流之中。

作者毛凌彦: 厦门大学法律系

96 级国际经济法班本科生